

EVELINE MOLETA SANTOS CECCATTO

**AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL/RS**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ana Lúcia Jansen de Mello de Santana

CURITIBA

2008

## TERMO DE APROVAÇÃO

EVELINE MOLETA SANTOS CECCATTO


AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL/RS

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:

  
Prof.<sup>a</sup> Ana Lúcia Jansen de Mello de Santana  
Departamento de Economia, UFPR

  
Prof. Dr. Cassio Frederico Camargo Rolim  
Departamento de Economia, UFPR

  
Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 14 de novembro de 2008.

Dedico este trabalho a todas as comunidades que tem se proposto a modificar suas realidades locais, com inovação social, dedicação e trabalho.

Agradeço a meus melhores amigos: Deus soberano que me deu forças para continuar; André, meu esposo sempre companheiro e esforçado; meu pai querido, meu irmão incrível e minha mãe maravilhosa que nunca mediu esforços para que eu chegasse até aqui, e mais além. À professora Ana Lúcia, modelo de orientação, pelo apoio e atenção, que possibilitou a realização deste trabalho.

*Programas convencionais de socorro à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, que permitem uma participação mais democrática, além de serem mais eficazes.*

Anthony Giddens, em *A Terceira Via*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL</b> .....	<b>8</b>
2.1	A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES LOCAIS NO DESENVOLVIMENTO.....	12
2.1.1	O papel do planejador governamental .....	17
2.2	A QUESTÃO DA LIBERDADE PARA O DESENVOLVIMENTO .....	18
<b>3</b>	<b>AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (ADRs)</b> .....	<b>23</b>
3.1	O CENÁRIO ATUAL DAS ADRs .....	24
3.1.1	As experiências na América Latina .....	25
3.1.2	A “cooperação” no Sul do Brasil.....	27
3.2	CONCEITUAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS ADRs.....	28
3.2.1	As formas globais das ADRs.....	30
3.2.2	A importância das ADRs .....	34
3.2.3	Serviços específicos das ADRs.....	36
3.2.3.1	Serviços financeiros a empresas.....	38
3.2.4	Constituição das agências e sua sustentabilidade .....	39
3.2.5	Obstáculos à implantação das ADRs .....	42
<b>4</b>	<b>A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM CRISSIUMAL/RS</b> .....	<b>44</b>
4.1	A SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DE CRISSIUMAL .....	44
4.2	A IMPLANTAÇÃO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	46
4.3	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS EFETIVOS ATÉ 2006.....	50
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>
	<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) que, em sua maioria, são constituídas na forma de associações da sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, coordenam ações de todos os setores de uma economia local no processo de desenvolvimento regional. Diante da legitimidade alcançada por estas organizações, já passam a serem vistas pelos órgãos governamentais como potenciais parceiras na formulação e implementação das políticas públicas. Como exemplo, tem-se o Estado do Rio Grande do Sul, onde foi criada, no final de 1995, a “Pólo RS”, instituição que integra todas as Agências de Desenvolvimento Regional instaladas no Estado e reúne a iniciativa privada, prefeituras e universidades na missão de impulsionar o desenvolvimento econômico da região.

Entre as agências integrantes, está a ADR “Pacto Fonte Nova” do município de Crissiumal, a 490 quilômetros da capital Porto Alegre. Nos anos 1990, este município sofria com baixo nível de industrialização, com transferência de capitais e tecnologia para outras regiões e conseqüente êxodo rural e redução do crescimento populacional. A partir deste cenário desfavorável, a comunidade, através de suas lideranças locais (governo, agricultores e empresários), foi mobilizada na criação de uma Agência de Desenvolvimento Regional. Então, no final de 1998, foi implantada a instituição que visava, principalmente, transformar as propriedades rurais em empreendimentos, criando oportunidades no interior.

Após nove anos de funcionamento do “Pacto Fonte Nova” e seus programas conjuntos, o município observou a grande redução do êxodo rural com um setor agropecuário diversificado. Em 2005, cerca de 60% da população mantinha sua residência no meio rural, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Este trabalho propõe uma avaliação das ADRs como instituição e o impacto nas transformações sócio-econômicas, tomando como exemplo o caso da ADR Pacto Fonte Nova no município de Crissiumal.

Dessa forma, está dividido em três capítulos, além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo é feita uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento local/regional, uma revisão da literatura sobre o tema e aprofundamento na questão da “liberdade como condição para o desenvolvimento”.

No segundo capítulo é feita uma apresentação do surgimento das instituições chamadas de Agências de Desenvolvimento Regional. Para tanto, além da consulta bibliográfica e histórica no material de divulgação da Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (EURADA), foi realizada uma pesquisa direta na Rede de Agências de Desenvolvimento Regional do Paraná, centrada na Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP).

No terceiro capítulo, é realizado um diagnóstico do município de Crissiumal, a fim de identificar as características de sua base sócio-econômica, bem como a implantação da Agência de Desenvolvimento Regional e, principalmente, a avaliação dos indicadores do município após contínua atividade. Para facilitar a observação dos indicadores, foi construído um resumo dos impactos observados através de notícias em meios de comunicação e base de dados do próprio município.

Por fim, na conclusão, são sintetizados os principais resultados do presente trabalho.

## 2 CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Até a década de 1940, pode-se dizer que a teoria do desenvolvimento regional estava restrita à teoria da localização das atividades econômicas e seus desdobramentos. Esta se sustentava em um conjunto de modelos produzidos segundo as condições históricas de cada época, sendo os mais representativos os de Von Thünen, Weber, Christaller e Lösch, retomados pela chamada “*Regional Science*”, no pós Segunda Guerra Mundial. (SARACENO, 2007, p. 03)

Neste sentido, Perroux (1967) desenvolveu, ao longo das décadas de 1940 e 1950, a noção de pólo de crescimento, explicando as razões do processo de concentração e o papel das empresas líderes (capazes de gerar efeitos de encadeamento e integração) no processo de crescimento regional ou local. Da mesma forma, buscando explicar a natureza desigual do desenvolvimento econômico, Myrdal (1972) e Hirschmann (1958) demonstraram a tendência de a desigualdade aumentar por processos de polarização.

Também no pós Segunda Guerra Mundial, à luz da tomada de consciência e da pressão política e social para enfrentar as desigualdades regionais, segundo Saraceno (2007), nasceu um conjunto de modelos de planejamento e de crescimento regional. Esses modelos, embora tenham propósitos diferenciados, se basearam nas concepções de fatores locacionais

{...} com ênfase na industrialização (Isard, 1960); na noção de efeitos inter-industriais e de etapas do desenvolvimento econômico (Kuznets, 1957, 1966); na idéia das vantagens regionais e do comércio, baseada na disponibilidade de fatores (Ohlin, 1967); na noção de atividade motriz e desenvolvimento regional polarizado (Paelinck, 1977) e nos efeitos de transbordamento e gotejamento (Hirschmann, 1958). (SARACENO, 2007, p. 05).

Simultaneamente, de acordo com Saraceno (2007), generalizaram-se as experiências de planejamento e de políticas para a promoção do desenvolvimento regional nos Estados Unidos, Europa, América Latina e Rússia. No entanto, a falsa expectativa de que os problemas de desigualdade regional poderiam ser resolvidos no curto prazo, a avaliação de que a maioria das iniciativas havia fracassado, tanto na Europa quanto na América Latina e a frustração das expectativas de solução dos



problemas sociais, provocaram a reavaliação crítica da base teórica e dos modelos de localização e desenvolvimento regional já existentes.

É a globalização que vem criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores como, também, de localidades. Em alguns casos as localidades são “mercantilizadas”, no sentido de que chegam até a virar marcas de produtos típicos. (FRANCO, 2000, p. 12). Dessa forma, o esforço interdisciplinar na análise do desenvolvimento regional demonstrou a importância de aspectos não tangíveis, “[...] fundamentados na cultura local, no comportamento da sociedade civil, na organização institucional e produtiva, nas novas formas de competição e cooperação como elementos centrais na explicação do desenvolvimento regional ou local.” (SARACENO, 2007, p. 05).

As iniciativas locais de desenvolvimento constituem, então, uma resposta do “[...] sistema produtivo empresarial de alguns territórios, em geral levadas a cabo, de forma articulada, com diferentes agentes sociais locais, públicos e privados, frente às grandes exigências do atual processo de reestruturação produtiva [...]” (LLORENS, 2001, p. 104), o qual se desenvolve num contexto que se denominou uma nova “fase de transição” na acumulação capitalista, de característica neoliberal.

Segundo Llorens (2001, p. 119-120), a diversidade de instrumentos responde às características próprias das localidades, às quais algumas fórmulas institucionais são mais apropriadas que outras. Portanto,

[...] não há receitas únicas, modelos universais de desenvolvimento econômico local. Como todo processo de desenvolvimento, a mudança positiva das economias e das sociedades locais é fruto de uma combinação de fatores cujos pesos relativos são diferenciados e, conseqüentemente, o resultado não é previsível. (FAURÉ; HASENCLEVER, 2007, p. 329)

Porém, apesar da dificuldade de estabelecimento de receitas universais, há o consentimento da necessidade de ingredientes básicos para que uma experiência possa ser reconhecida como um processo de desenvolvimento local, integrado e sustentável. Este cardápio deve contemplar, de acordo com Franco (2000, p. 60-61):

- a) diagnóstico e planejamento participativos;
- b) a construção negociada de uma demanda pública da localidade (em geral materializada na forma de uma agenda local de prioridades de desenvolvimento);

- c) a articulação da oferta estatal e não-estatal de programas e ações com a demanda pública da localidade;
- d) a celebração de um pacto de desenvolvimento na localidade;
- e) a criação de uma nova “institucionalidade participativa” (conselho, fórum, agência ou órgão similar, de caráter multissetorial, plural e democrático, encarregado de coordenar o processo de desenvolvimento da localidade);
- f) a capacitação para a gestão local;
- g) o fortalecimento da sociedade civil;
- h) o fomento ao empreendedorismo (por meio da capacitação, do crédito e do aval para impulsionar e apoiar a criação e do desenvolvimento de novos negócios) e;
- i) a instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

As autoridades locais e regionais devem estar fortemente ligadas com demais atores, sociais e econômicos, de modo a possibilitar pesquisas, projetos de serviços e informação orientados para objetivos estratégicos, que podem tornar um dado território pró-ativo em relação ao governo central, e competitivo em face de outras regiões nacionais e internacionais. (FIEP)

Isso requer o conhecimento de

novas funções que devem desempenhar as distintas administrações públicas territoriais, a fim de negociar com os agentes empresariais a construção de tal entorno institucional que favorece o fomento produtivo e facilita o acesso aos serviços de informação, capacitação e financiamento apropriados para as micro, pequenas e médias empresas locais, as quais constituem a grande maioria do tecido empresarial. (LLORENS, 2001, p. 74)

As “melhores práticas” existentes em nível internacional mostram um universo interessante de agências de desenvolvimento local ou regional, centros de desenvolvimento empresarial, institutos tecnológicos, entre outros, os quais tratam de apoiar às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) locais, dando conta, com isso, dos diferentes graus em que se pode consolidar tal construção do território para o desenvolvimento econômico local. Como afirmam Casarotto Filho e Pires (1999, p. 88), “[...] **os recursos são extremamente escassos, então esses projetos deverão minimizar os custos sociais de adaptação estrutural**, entre a situação inicial e o cenário ideal.” [grifo nosso]

É de suma importância, neste ponto, a fixação do conceito de “potencialidades locais” ou “capacidades de uma economia local” quanto a seus recursos atuais e potenciais futuros que, de acordo com Llorens (2001, p. 156), podem ser materiais (físicos, ambientais, infra-estruturais), financeiros ou intangíveis (qualificação dos recursos humanos, cultura local de desenvolvimento, entre outros). Esses recursos também podem ser classificados como endógenos, isto é, próprios do território em questão, ou exógenos, como os captados do exterior (subvenções, investimentos externos, aportes da cooperação internacional, entre outros).

São precisamente as capacidades humanas e institucionais que fazem com que as localidades que possuem dotações de recursos muito similares em quantidade e qualidade alcancem resultados de desenvolvimento diferentes. Assim, pois, “[...] as capacidades de motivação e de gestão dos atores e instituições são, juntamente com as capacidades para inovar e empreender dos dirigentes das empresas, fatores cruciais nas iniciativas de desenvolvimento local.” (LLORENS, 2001, p. 156)

Dessa forma, não basta que sejam identificadas as oportunidades de investimento dinamicamente competitivas numa região, como os recursos ambientais já citados, e as formas de mobilizá-las. Há que se considerar que a implantação e a operação destes investimentos podem resultar num processo socialmente excludente para a população local, ou não se configurar sustentável, gerando apenas um ciclo de crescimento econômico.

Cabe aqui enfatizar que no meio rural o panorama tem algo diferente, visto que nele, a mudança da agricultura tradicional, a sazonalidade dos trabalhos agrícolas, o despovoamento ocasionado pela migração para as cidades, o déficit de infra-estrutura básica e de serviços, assim como o deterioramento do meio ambiente pelo uso reiterado de práticas de cultivo impróprias são, entre outros, problemas que situam as possibilidades de gestão municipal em cenários bastante adversos. (LLORENS, 2001, p. 99)

Junto disso, existem algumas potencialidades à maior valorização social do espaço rural do ponto de vista da produção de bens ambientais, além das possibilidades de diversificação produtiva a partir das atividades de origem agrícola, pecuária ou florestal, como a potencialização do artesanato ou da pesca artesanal e até mesmo as diversas opções de turismo rural que, dentre outras alternativas, devem ser contempladas no impulso do desenvolvimento econômico local no meio

rural. (*Idem*) Em outras palavras, o desenvolvimento rural envolve também a criação de empresas e atividades, derivadas ou não da agricultura, e dependem do mesmo modo da “[...] criação de um entorno inovador, apropriado para assegurar o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial e o fomento da cultura inovadora em nível local.” (*Ibidem*, p. 121-122) Ou como enfatiza Abramovay (2000, p. 392),

os fatores específicos em que [o meio rural] se apóia – a baixa densidade demográfica, a maior ou menor distância de grandes centros urbanos e a relação com a natureza – não são suficientes para explicar o atraso em que se encontra a maior parte da população que aí vive. Mais importantes que estes fatores “naturais”, são as instituições que não cessam de transmitir aos atores locais a idéia de que o mais curto caminho para a emancipação da pobreza é migrar. Construir novas instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, antes de tudo, em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações vivendo nas áreas rurais das prerrogativas necessárias a que sejam elas os protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

No Brasil, a formação histórico-econômica foi responsável pela estruturação do país em diferentes regiões, com vocações produtivas, condições de produção e produtividade muito divergentes, gerando não apenas diferenciações setoriais, mas também desigualdades sócio-econômicas e desequilíbrio espacial entre as várias regiões. (FAURÈ; HASENCLEVER, 2007, p. 16) Assim, na maioria dos casos, os espaços subnacionais onde ocorrem os processos de desenvolvimento local no país são municipais ou microrregionais, nos quais se observaram as primeiras iniciativas no final da década de 80, acompanhando as mudanças mundiais conseqüentes da globalização já citadas, além do neoliberalismo e perspectiva do Estado mínimo.

## 2.1 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES LOCAIS NO DESENVOLVIMENTO

Os atores locais podem ser públicos, privados ou mistos, isto é, resultado da articulação entre os dois setores. Os principais atores públicos locais são as autoridades governamentais subnacionais (estaduais e municipais), que estão à frente das administrações regionais correspondentes. Outros atores públicos relevantes são as universidades públicas e escolas técnicas, centros de extensão tecnológica, institutos de capacitação e empresas de consultoria organizacional,

instituições financeiras públicas, entre outros. Entre os atores privados ressaltam-se as associações e as câmaras de empresários, instituições financeiras privadas, cooperativas de trabalhadores, sindicatos, centros de capacitação e universidades privadas, organizações não-governamentais, entre outros. (LLORENS, 2001, p. 141)

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a idéia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta dos atores privados na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 1999, p. 05)

Outra forma de participação, que se está propagando de forma crescente entre as administrações locais, são orçamentos participativos, nos quais a população e/ou representantes de organizações da sociedade civil são chamados a deliberar sobre a alocação de recursos públicos destinados a investimentos. O exemplo mais conhecido talvez seja o de Porto Alegre, que já completou uma década de existência <sup>1</sup>.

Mais escassas, no Brasil, são as iniciativas de promoção da participação ou de articulação de atores sociais que tenham, simultaneamente, escopo regional e setorial mais amplo, com uma abrangência que transcenda o nível de um setor, programa ou projeto específico. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que

[...] não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município. Como consequência, as divisões microrregionais adotadas pelos diferentes órgãos públicos estaduais e federais tendem a não ser compatíveis entre si, impedindo melhor articulação entre as ações setoriais da administração pública em escala regional e dificultando a implementação de práticas participativas abrangentes nesse nível. (BANDEIRA, 1999, p. 06).

Também são raras, no Brasil, organizações e instituições que congreguem e articulem diferentes segmentos da sociedade nessa escala territorial. As principais organizações políticas existentes — as associações de municípios — tendem a estar voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados

---

<sup>1</sup> Mais informações em: <[www2.portoalegre.rs.gov.br/op](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op)>.

com a problemática administrativa municipal. Em geral, a preocupação com questões relativas ao desenvolvimento regional é relegada a segundo plano. Sua composição territorial tende a ser instável, como resultado de mudanças na conjuntura política. Além disso, raras vezes há mecanismos formais que promovam articulação permanente entre essas associações e a sociedade civil da região em que atuam. (BANDEIRA, 1999, p. 06)

Podem ser desenvolvidas várias linhas convergentes de argumentação para destacar a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional ou local. Aqui serão brevemente abordadas cinco dessas linhas, de acordo com a teorização de Bandeira (1999)<sup>2</sup>, que se utilizou de referências à literatura recente, especialmente a documentos produzidos por organizações internacionais nos últimos anos.

O primeiro argumento destaca a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade.

O segundo, mais abrangente, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento participativo. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público.

A terceira linha de argumentação vincula a participação à acumulação de capital social. Segundo estudos recentes, citados por Bandeira (1999, p. 10) o capital social<sup>3</sup> constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento.

A quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região. Segundo Franco (2000, p. 78), independentemente do juízo que se possa fazer do processo

---

<sup>2</sup> Detalhadamente explicitadas em *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*, 1999, p. 10 a 31. Ver em REFERÊNCIAS.

<sup>3</sup> Conceitua-se aqui capital social como um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas.

de globalização econômica hoje instalado, pequenos atores econômicos associados em rede podem ter uma inserção competitiva nos mercados regional, nacional e internacional, com mais chances de não serem destruídos pela concorrência, se exercitarem a cooperação ensejada por processos de desenvolvimento local. Para tais atores, portanto, o desenvolvimento local vem se tornando uma questão de sobrevivência.

A quinta – e última – ressalta o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

A participação deve, portanto, ser vista como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos de interesse comum. No entanto, como mesmo afirma Bandeira (1999, p. 31), as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos.

Isso fica evidente quando se considera a utilização de procedimentos participativos para a tomada de decisões. Não seria adequado, por exemplo, “[...] proceder a consultas demoradas para definir como devem ser enfrentadas situações que impliquem risco iminente para a comunidade e exijam decisões urgentes.” (BANDEIRA, 1999, p. 31) Assim, apenas as diretrizes gerais sobre como agir em situações desse tipo podem ser definidas de forma participativa.

Além disso, a qualidade das decisões obtidas por meio da participação sempre dependerá do grau de capacitação da comunidade – ou de seus representantes – para identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam. Diz-se que a participação sem qualificação é apenas parte de uma manobra para cooptar e envolver, e que

[...] os processos de constituição de fóruns, conselhos ou agências de desenvolvimento com a participação dos excluídos não passarão de uma formalidade, se estes excluídos não forem sujeitos de processos pedagógicos libertadores nos quais tomem consciência do seu papel, das suas necessidades, dos seus direitos e das suas potencialidades. (FRANCO, 2000, p. 71).

Alguns desses problemas podem ser contornados por meio de procedimentos bem concebidos e organizados, que supram a comunidade com as informações técnicas necessárias para a tomada das decisões, que reforcem a disposição de seus membros para a cooperação, ou que minimizem a influência negativa das desigualdades de poder. Afinal, processos mal concebidos ou mal implementados “[...] não só podem levar a resultados evidentemente inadequados, mas também podem gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade das práticas participativas.” (BANDEIRA, 1999, p. 32)

Além disso, as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida pela existência de objetivos não declarados por detrás da atuação de algum, ou alguns dos atores-chave do processo. Esse tipo de situação pode surgir, por exemplo, quando “[...] são utilizados meios espúrios para influenciar as discussões, direcionando indevidamente os resultados dos procedimentos de consulta ou de deliberação [...]” (BANDEIRA, 1999, p. 32), ou quando o processo de participação é usado para promover indivíduos ou organizações.

Outro ponto a ser lembrado é que os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão. Pois,

[...] antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudo-participação. (Tenório; Rozemberg, 1997, p. 5 *apud* BANDEIRA, 1999, p. 32)<sup>4</sup>

Entre os fatores intangíveis na construção das iniciativas de desenvolvimento local, que se mostram conseqüência da articulação estratégica de atores locais, como visto com maiores detalhes a seguir, está a existência de uma agência de desenvolvimento regional, conduzida por profissionais autônomos encarregados de executar os projetos e de constituir um fórum permanente para reforçar os consensos básicos. Estas instituições são uma das expressões da

---

<sup>4</sup> TENÓRIO, F. G. e ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, v.7, 1997.



institucionalidade articulada entre os diferentes atores sociais territoriais mais importantes e devem promover o máximo de diálogo possível, “[...] sinergias e complementaridades com qualquer tipo de estrutura que seja capaz, de uma maneira ou de outra, de apoiar, mudar ou reforçar suas próprias ações.” (FIEP)

### 2.1.1 O papel do planejador governamental

Muitos defensores do desenvolvimento local o são na medida em que ele parece resgatar o papel do plano e, mais precisamente, do planejamento e do planejador governamental.

É o velho estadismo que ressurgiu encorajado pela suposição de que a perda de papel do Estado-nação diante do processo de globalização possa ser de alguma forma compensada por uma ampliação de suas responsabilidades de promoção de intervenções coordenadas nos processos de desenvolvimento que ocorrem nas localidades do país. Porém não se trata mais de plano urdido pelos sacerdotes do Estado e sim de projeto construído coletivamente pela sociedade, com a participação dos três setores: o governamental, o empresarial e o social. (FRANCO, 2000, p. 42)

Não é o desmantelamento do Estado que nos levará ao desenvolvimento, mas sim a definição de uma “nova agenda” de ações articuladas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial. Nessa nova agenda o planejamento do desenvolvimento é visto como uma tarefa coletiva de interesse comum na melhoria do nível de vida de toda a população local. Assim, o resultado disso, “[...] longe de debilitar o Estado, fortalece-o notavelmente ao reforçar sua própria base social e econômica.” (LLORENS, 2001, p. 78)

Porém, com isso, muda-se o velho e tradicional estilo de atuação pública, voltado a oferecer subvenções diretas às empresas, para outro, caracterizado pela criação de condições favoráveis aos empreendimentos produtivos, mediante o ordenamento dos entornos territoriais inovadores que facilitem às MPMEs e cooperativas o acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial e às linhas de financiamento mais apropriadas às suas características.

Não se trata, pois, na formulação das políticas públicas, de insistir somente no tipo de ações meramente compensatórias ou assistenciais nas áreas atrasadas

ou carentes, ou de melhorar a “focalização” dos grupos mais desfavorecidos para assegurar que as políticas redistributivas cheguem a eles efetivamente. O importante é, sobretudo, promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo para enfrentar, precisamente, a pobreza e marginalização de forma mais sustentável e consistente, não somente assistencialmente. Para isso, “[...] é indispensável uma atuação dos governos locais como catalisadores na criação do “entorno inovador” institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo.” (LLORENS, 2001, p. 25) Por fim, “um município ou um governo territorial que não empreenda essas atividades está condenado a apenas distribuir as escassas transferências que recebe do nível central, em lugar de situar-se como ator do desenvolvimento na esfera da produção e da geração de riqueza e empregos.” (*Ibidem*, p. 76)

Enfatiza-se a importância das políticas públicas, mas também a necessidade de estimular governanças mais amplas, que envolvam também a sociedade na busca de soluções compartilhadas. Pois as proposições de políticas unilaterais, propostas pelo Estado ou pelas agências de desenvolvimento, “[...] sem diagnóstico das demandas locais, concebidas de cima para baixo, tendem, como demonstram as distintas experiências nacionais e internacionais, a serem fracassadas.” (FAURÈ; HASENCLEVER, 2007, p. 332) Uma última questão relevante são as alterações de cunho eleitoral tanto em nível nacional como local, que causam incertezas no que diz respeito à legitimidade do pessoal dirigente das instituições independentes de desenvolvimento e traz o conflito entre a noção de desenvolvimento regional de longo prazo e a procura de soluções dos problemas regionais de curto prazo. (FIEP)

## 2.2 A QUESTÃO DA LIBERDADE PARA O DESENVOLVIMENTO

Partindo dos conceitos discutidos até este ponto, evidenciam-se então os antecedentes para uma efetiva participação dos atores locais, com a finalidade de gerar iniciativa de desenvolvimento econômico local com resultados positivos. A

principal delas é a questão da liberdade, como bem explicitada por Mahbub ul Haq e Amartya Sen<sup>5</sup>.

Com base na tradicional concepção smithiana, na qual o homem é um agente econômico livre e dual<sup>6</sup>, Sen (2000, p. 18) evidencia o mercado como local onde os indivíduos trocam seus trabalhos particulares, transformando o interesse egoísta individual em benefício social. Dar condição de existência básica a esse homem econômico é, portanto, a chave para a promoção do desenvolvimento via mercado.

Assim, não basta o fornecimento de bens/renda para a verdadeira liberdade humana e para a promoção do desenvolvimento como manifestação dessa liberdade. A verdadeira liberdade que é buscada é a “liberdade de condição de agente”, baseada em “liberdades substantivas” que criam oportunidades para “[...] melhora do potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo; questões centrais no processo de desenvolvimento.” (SEN, 2000, p. 33). Seu ponto de partida para a lógica teórica é o indivíduo munido de elementos básicos que lhe permitem agir em prol de seu interesse e do interesse da coletividade. Este é o cerne de sua concepção de igualdade. (ABDL, 2004)

Dessa forma, basta dar aos indivíduos condições básicas iguais para que eles exerçam com liberdade seu papel de homem econômico, ou seja, basta livrá-lo das “fontes de privação” que lhe tolhe as oportunidades como a “[...] pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.” (ABDL, 2004)

Segundo Sen (2000, p. 329-330), há uma diferença substancial entre a análise do desenvolvimento centrada no “crescimento do produto per capita” e a que atende à “expansão da liberdade humana”, por duas razões:

- a) o “caráter do processo”: a participação nas decisões políticas e na escolha social não pode ser considerada apenas um meio do desenvolvimento, sendo também um fim;

---

<sup>5</sup> Ambos teóricos de Cambridge construíram a *Teoria do Desenvolvimento Humano* em meados de 1990. Aqui será enfatizado o trabalho de Amartya Sen, que deu maior ênfase à questão da liberdade dos agentes. Para maiores informações sobre os estudos de Mahbub ul Haq, acessar o site do Centro de Desenvolvimento Humano (<[www.un.org.pk/hdc](http://www.un.org.pk/hdc)>).

<sup>6</sup> No sentido de que é egoísta – quer riqueza para si e por isso trabalha – e altruísta – deseja o bem de todos. (SMITH, 1999, p. 52)

- b) o “caráter da oportunidade”: deve-se examinar até que ponto as pessoas têm a oportunidade de produzir resultados que valorizam e têm razões para valorizar.

Assim, os indivíduos só podem aproveitar as oportunidades em uma economia de indivíduos livres, com suas liberdades substantivas garantidas, em um mercado livre. O desenvolvimento baseado na hipótese da eliminação das privações e criação de oportunidades que podem ser desfrutadas no mercado continua, pela própria lógica de raciocínio, apostando no livre mercado como agente principal do desenvolvimento, no qual as oportunidades surgem naturalmente dado o conjunto de liberdades básicas. A idéia é que “[...] o próprio movimento do indivíduo, a partir do aproveitamento de oportunidades existentes ou criadas por ele mesmo, gera o desenvolvimento.” (ABDL, 2004)

Essa liberdade está circunscrita ao âmbito do indivíduo isolado, mas seria garantida sua extensão a todos os outros indivíduos, uma vez livre e estabelecido os mecanismos de mercado. Assim, a liberdade individual se torna geral, ou como apresentava Smith (1999), a partir da relação social no mercado, a riqueza individual se torna riqueza geral, ampliando a riqueza de todos (princípio da divisão do trabalho).

A questão que se coloca é como pensar essa possibilidade de liberdade, a de escolha<sup>7</sup>, que depende do funcionamento do capitalismo e é a base da “condição de agente”. É a constituição dessa liberdade (por exemplo, liberar o indivíduo da fome) que é capaz de dar às pessoas sua “condição de agente” para atuar livremente e construir seu futuro como queira, no sentido de que “[...] o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente [...]” (SEN, 2000, p. 10), pois com “[...] oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.” (*Ibidem*, p. 26)

O homem também busca a realização de coisas para as quais dá valor (como a independência política de seu país, a eliminação da fome), bem como a

---

<sup>7</sup> A questão da liberdade substantiva não será aprofundada neste trabalho dado que, mesmo para Sen, ela deve ser garantida ou fornecida a partir do aparato do Estado, portanto não depende do funcionamento do sistema. (SEN, 2000, p. 71)

realização de coisas produzidas por seus próprios esforços (como ser parte ativa da produção). (SEN, 2001, p. 105)

Configura-se a necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, particularmente entre certas liberdades instrumentais: oportunidades econômicas, liberdades políticas, serviços sociais, garantias de transparência e segurança protetora. (SILVA, 2006, p. 02)

As liberdades políticas referem-se às possibilidades que as pessoas têm de decidir quem e segundo que princípios deve governar, e inclui a possibilidade de vigiar e criticar as autoridades, de gozar da liberdade de expressão política e de uma imprensa sem censura prévia, de escolher entre diferentes partidos políticos, entre outros. Os direitos políticos e cívicos, especialmente os relacionados com a garantia de discussão, debate, crítica e oposição livres, são essenciais para o processo de construção de escolhas informadas e conscientes.

Os dispositivos econômicos respeitam as oportunidades de que os indivíduos dispõem para utilizar os recursos econômicos para consumo, produção ou troca. Na relação entre rendimento e riqueza, por um lado, e capacidades econômicas dos indivíduos, por outro, as preocupações distributivas também são importantes.

As oportunidades sociais estão relacionadas com os dispositivos que as sociedades organizam em favor da educação, dos cuidados de saúde, entre outros, que têm influência na liberdade concreta de os indivíduos viverem melhor. São “[...] importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas.” (SEN, 2000, p. 56)

A sociedade funciona com base numa presunção básica de confiança, assim “[...] não precisa ser vista, sobretudo como beneficiária passiva de engenhosos programas de desenvolvimento.” (SEN, 2000, p. 55) As garantias de transparência dizem respeito à necessidade de abertura que as pessoas podem esperar. “Estas têm um papel evidente na prevenção da corrupção, da gestão irresponsável e dos arranjos subterrâneos.” (SILVA, 2006, p. 12) Enfim, para Sen (2000, p. 18), a eficácia do desenvolvimento depende da ação livre das pessoas.

A visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades concretas imbricadas umas nas outras permite a apreciação simultânea do papel vital de muitas instituições diferentes, “[...] incluindo mercados e organizações relacionadas, governos e autoridades locais, partidos políticos e

instituições cívicas, sistema educacional e oportunidades de debate abertos.” (SEN, 2000, p. 23)

Como já observado, a liberdade é não só a base da avaliação do sucesso e do fracasso, mas também “[...] a principal determinante da iniciativa individual e da eficácia social.” (SILVA, 2006, p. 07) A convicção de que o estímulo da liberdade é, em última instância, um importante fator causai da avaliação da mudança econômica e social não é nova. Segundo Sen (2000, p. 328),

Adam Smith tratou explicitamente das liberdades humanas cruciais. O mesmo fez Karl Marx [...] quando ressaltou a importância de ‘substituir a dominação das circunstâncias e do acaso sobre os indivíduos pela dominação dos indivíduos sobre as circunstâncias e o acaso.’ A proteção e o aumento da liberdade suplementaram substancialmente a perspectiva utilitarista de John Stuart Mill, juntamente com a indignação específica desse autor pela negação de liberdade substantivas às mulheres. Hayek foi enfático ao situar a realização do progresso econômico em uma formulação muito geral de liberdades formais e liberdades substantivas [...].

A questão da participação é nuclear para alguns dos problemas fundamentais que têm mitigado a força e o alcance da teoria do desenvolvimento. Se um modo de vida tradicional tiver de ser sacrificado para escapar a uma pobreza esmagadora ou a uma esperança de vida mínima, é o povo diretamente implicado que deve ter a oportunidade de participar na decisão do caminho a escolher. (SILVA, 2006, p. 10)

O que se chama de desenvolvimento local integrado e sustentável nada mais é do que “uma metodologia para desencadear este processo” (FRANCO, 2000, p. 81) de surgimento de múltiplos laços de realimentação que façam com que mais conhecimento (liberdade social) gere mais capital social (empoderamento - liberdade política), que gere mais cooperação e confiança (transparência e segurança protetora), que gere mais capital empresarial (riqueza) e gere mais renda (liberdade econômica) e assim por diante, desencadeando círculos virtuosos e rodando nestes círculos, por assim dizer, por conta própria. E, como visto a seguir, as ADRs são uma ferramenta.

### 3 AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (ADRs)

Baseando-se em pesquisas realizadas por Goedert (2005, p. 157-160), é apresentada aqui a base histórica para a constituição das ADRs, que foram fundadas inicialmente em vários países europeus, independente da sua situação financeira ou política, mas sempre alicerçadas em regras de desenvolvimento econômico e expressas através de programas políticos. Seu foco nas décadas de 1950 e 1960 era direcionado apenas para a captação de recursos (investimentos) estrangeiros e o gerenciamento dos parques industriais.

As primeiras agências criadas foram órgãos estatais. “[...] com o propósito político de evitar a influência dos ‘lobbies’ territoriais (nem sempre a favor da política territorial).” (RAMIREZ, 2001<sup>8</sup> *apud* GOEDERT, 2005, p. 157)

Na década de 1970, a política do processo de articulação das agências foi conduzida como forma de contribuir para o desenvolvimento regional, no sentido de atrair investidores estrangeiros e promover o desenvolvimento dos parques industriais, “[...] como, por exemplo, a política adotada pela agência desenvolvimento Idelux, na Bélgica [...], alavancando o desenvolvimento das pequenas empresas na região.” (GOEDERT, 2005, p. 157)

De acordo com a Associação Européia de Agência de Desenvolvimento (EURADA, 1999), em 1975, foi criado o pilar da política de desenvolvimento regional européia: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o qual, no início, era apenas guiado pela compensação financeira. Atualmente, essa instituição apóia investimentos produtivos, infra-estrutura e desenvolvimento de MPMEs.

Somente na década de 1990, grande parte das agências começou a desenvolver instrumentos para a alavancagem financeira das empresas pertencentes à região. Desde então, começaram a oferecer serviços e subsídios às empresas locais e regionais, “[...] além de promover parcerias com comunidades mais especializadas, destacando-se as incubadoras de negócios e os parques científicos. Já em países anglo-saxões, as agências assumiram o papel de investidores, no sentido de prestar serviços financeiros às MPMEs.” (GOEDERT, 2005, p. 159)

---

<sup>8</sup> RAMIREZ, L. S. **Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad**. Chile: [s.n.], 2001. Disponível em: <[www.eclac.cl/publicaciones/buenosaires/5/lcl1595p/lcl1595.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/buenosaires/5/lcl1595p/lcl1595.pdf)>

Um dos principais desafios encontrados pela própria instituição EURADA foi a realização de uma política regional estrutural que pudesse estabelecer uma divisão de competência entre os fundos, devido a grandes diferenças quanto a regulamentos de aplicação e instâncias responsáveis por sua gestão, em nível nacional. Os países com grande tradição em agências de desenvolvimento local são a Grã-Bretanha, Itália e Espanha. No caso da Grã Bretanha, a agência com maior destaque é a *Welsh Development Agency (WDA)*, que “especificamente tem uma notável atuação na interface entre a economia e a sociedade local, de um lado e, do outro, com os empreendimentos estrangeiros que estão interessados na localização produtiva de Gales.” (GAROFOLI, 2003<sup>9</sup> *apud* GOEDERT, 2005, p. 159)

De acordo com EURADA (1999), os fatores decorrentes do sucesso das agências européias no período devem-se basicamente a:

- a) alto grau de descentralização político-administrativa – continuidade de projetos de desenvolvimento regional apesar de certas flutuações;
- b) nascimento de uma visão global européia; e
- c) a maneira como as autoridades locais e regionais encaram o seu próprio papel em ligações com as políticas nacionais e internacionais.

As ADRs européias passaram por diversas reestruturações e, apesar disso, continuam sendo um dos principais mecanismos para o desenvolvimento da região.

### 3.1 O CENÁRIO ATUAL DAS ADRs

Hoje são 153 as agências de desenvolvimento em ação em microrregiões de diversos países europeus e a meta é ultrapassar o número de 200 agências até 2010. (EURADA, 1999)

Atualmente, a experiência histórica de regiões como a Emilia Romagna, na Itália, representada pelo instituto chamado *Nomisma – Società di Studi Economici*<sup>10</sup>, é utilizada como base para o estudo do desenvolvimento local por todo o mundo. A

---

<sup>9</sup> GAROFOLI, G. **Sviluppo locale e ruolo delle agenzie**: una riflessione sul caso italiano. Disponível em: <[eco.uninsubria.it/Webdocenti/garofoli/Sviluppo%20locale%20e%20ruolo%20delle%20Agenzie.pdf](http://eco.uninsubria.it/Webdocenti/garofoli/Sviluppo%20locale%20e%20ruolo%20delle%20Agenzie.pdf)>

<sup>10</sup> Mais informações em: <[www.nomisma.it](http://www.nomisma.it)>



economia desta região é fortemente firmada em um modelo de redes de pequenas empresas e mecanismos de integração. Com alto grau de empreendedorismo. “[...] são as mais de 300 mil empresas para quatro milhões de habitantes.” (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1999, p. 19). Essa estrutura “[...] em várias microrregiões da Europa, especialmente na Itália, tem sido a mola propulsora que identifica as potencialidades regionais e idéia de associativismo, analisa a viabilidade e assiste os parceiros na implementação dos projetos de parceiras.” (*Ibidem*, p. 66)

Um exemplo de país emergente na utilização do modelo de ADR é Portugal. O país conta com apenas uma agência, a da região de Setúbal, criada em 1992, mas “atualmente, estão em processo de criação outras 22 agências que englobarão praticamente todos os municípios portugueses.” (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1999, p. 107). Para o acompanhamento do processo, “[...] foi criada uma espécie de secretaria nacional [ligada ao governo federal], incumbida de apoiar a implantação no território. De uma primeira etapa de sensibilização, o programa já entra em sua fase operativa.” (*Idem*)

Como facilitador do processo de implantação de agências, em Portugal, cada nova agência em formação ganha o apoio de uma agência madrinha de sucesso indiscutível numa região de características similares às suas. Interessante observar que na Europa

não há regra fixa para a concepção da agência. Algumas são sociedades por ações, outras são companhias limitadas ou instituições sem fins lucrativos. Também não há regras para denominação, podendo chamar-se agência, instituto ou associação, conforme o caso. (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1999, p. 108)

### 3.1.1 As experiências na América Latina

As experiências na América Latina, de acordo com Faurè e Hasenclever (2007, p. 23), mostram vários elementos básicos das iniciativas de desenvolvimento econômico local: a mobilização e a participação dos atores locais, a postura pró-ativa do poder público local, a existência de grupos de liderança local, a cooperação público-privada, a elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento, o

apoio às MPMEs (financeiro e de capacitação), ou seja, a busca de um pacto político suprapartidário no âmbito territorial para assegurar a legitimidade e a durabilidade do processo para além das mudanças políticas.

Especificamente no Brasil, as ADRs e outras iniciativas similares em nível municipal, surgiram com o objetivo de atender a um complexo conjunto de problemas vinculados, por um lado, às transformações necessárias em nível microeconômico produtivo e empresarial e, por outro, à crescente demanda de emprego, já que, “[...] como resultado do avanço da descentralização, a população começou a manifestar suas demandas aos novos governos regionais e locais democraticamente eleitos, obrigando-os, assim, a buscar respostas concretas para as mesmas.” (LLORENS, 2001, p. 169)

Um movimento realizado neste sentido foi iniciado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em 1994, inicialmente conhecido como Programa de Emprego e Renda (PRODER) e hoje adotando a denominação Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), e tem sido bastante abrangente e efetivo em suas ações. Em 2001, chegou a 820 municípios implantando a metodologia, selecionadas entre as que têm menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e população inferior a 50 mil habitantes.

A implantação da metodologia DLIS nas comunidades começa com a mobilização e sensibilização da sociedade local, reunindo representantes do poder municipal, entidades empresariais, associações comunitárias e sindicatos. Depois é feita a capacitação dos agentes que vão gerenciar o processo, a montagem do Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Regional, e a escolha da equipe que vai atuar no município. A elaboração do diagnóstico local com a participação da comunidade e apoio de consultores do Sebrae é o próximo passo, com o objetivo de conhecer as potencialidades e necessidades do município. O diagnóstico dá subsídios para a formulação do “plano de desenvolvimento local” e da “agenda básica”, que define as ações prioritárias no município – garantidas, depois, pela celebração de um pacto entre os governos federal, estadual e municipal e a representação da comunidade na ADR. (RÊGO, 2002, p. 14,15)

Na fase seguinte, o Sebrae e demais parceiros permanecem no município para apoiar a realização do plano de desenvolvimento e a implantação da agenda local e, “durante este tempo, o Sebrae oferece cursos de capacitação, assessoria e consultoria para a elaboração e viabilização de projetos, além de disponibilizar todos

os seus produtos e serviços.” (RÊGO, 2002, p. 15) Terminado o prazo de implantação do programa, o Sebrae continua o monitoramento e a avaliação dos resultados, através de sua coordenação local.

### 3.1.2 A “cooperação” no Sul do Brasil

A mobilização observada nos Estados do Sul do país foi facilitada pela forte tradição associativa que se constitui em traço cultural constitutivo da região, de acordo com Cobos (2003).

A região Oeste de Santa Catarina tem provado do modelo de rede – como constituído na Itália – com a criação do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado e a reunião de todos os atores que podem dar suporte e promover o desenvolvimento econômico. Esse fórum representa a sociedade, e “[...] visa integrar os trabalhos das instituições locais, governamentais e privadas, voltadas ao desenvolvimento, como o próprio governo, bancos, universidades, associações empresariais e rurais, além de grandes e pequenas empresas [...]” (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1999, p. 20)

No Estado do Paraná foi criada uma rede para ligação das mais de dez ADRs, constituída numa cooperação estratégica com o Serviço Social da Indústria (SESI), com material e equipe específicos de trabalho. Têm destaque as instituições: Evolut, agência da Mesorregião Centro-Sul; o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ponta Grossa; entre outros.

No Rio Grande do Sul, em específico, a tradição referida acima foi forjada nos momentos difíceis no início da colonização na área (com grande referência à região Noroeste), quando face à escassa presença dos poderes públicos, os habitantes tiveram que contar com as próprias forças para assegurar sua sobrevivência. Como resultado, são numerosas as instituições de caráter associativo e comunitário, entre as quais se destacam as cooperativas de produtores e Universidades Regionais Comunitárias. (COBOS, 2003)

Esse capital social, configurado como um dos principais articuladores da sociedade regional, foi acionado de forma mais articulada diante da constatação da perda de competitividade da região revelada, dentre outros indicadores, pela

redução de boa parte de sua força de trabalho e conseqüentemente, do emprego, da renda, do mercado e da representatividade política. (*Idem*)

Existem no Estado dois mecanismos principais de desenvolvimento regional. O primeiro formado por 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), que embora criado através de lei estadual, não faz parte do governo do Estado, o qual não tem ingerência direta sobre a sua atuação. O segundo é a formação de uma rede de agências de desenvolvimento, denominada de Pólo RS.

A Pólo RS iniciou suas atividades em 1995 e é uma associação privada sem fins lucrativos, constituída por empresas e entidades representativas de diferentes setores da economia do Estado, tendo como função a articulação dos atores envolvidos (setor público, iniciativa privada e universidades do Rio Grande do Sul). As ações da instituição estão direcionadas para a atração de investimentos (como é o caso da *Dell Computers*), a criação de um ambiente propício à instalação de empresas, o estímulo para a formação de cadeias produtivas e os clusters regionais, além de negociação com diversos níveis do governo, além do detalhamento de um plano de negócios para a região. (PÓLO RS)

### 3.2 CONCEITUAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS ADRs

De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), uma Agência de Desenvolvimento Regional (ADR) é uma plataforma técnico-institucional de caráter eminentemente operativo que executa a identificação de projetos de desenvolvimento setorial ou global, seleciona oportunidades, fomentando ações que venham otimizar soluções inovativas.

Pela definição da EURADA (1999, p.16), ADR é uma estrutura operativa que produz a identificação de problemas de desenvolvimento setorial ou global, escolhe o leque de oportunidades ou metodologias para a sua solução e promove projetos que podem otimizar soluções em função do problema, “[...] sendo sua característica principal a posição e atenção na economia, na vida social e cultural de uma região específica.”

Outro sentido pode ser definido por Velasco (*apud* EURADA, 1999, p.16):

talvez a única característica comum de todas as agências de desenvolvimento regionais é aquela que se relaciona ao desenvolvimento do potencial endógeno em uma área geográfica, em alguns casos como atividade secundária, ou suas operações básicas, na tentativa de atrair investimentos estrangeiros. Outra identificação tem a ver com o conceito de desenvolvimento, e a importância deste, no componente social dada a este conceito.

De acordo com Formez<sup>11</sup> (2001, p. 01 *apud* GOEDERT, 2005, p. 160), as ADR podem ser definidas como estruturas formalizadas cuja missão é exclusivamente de promover o desenvolvimento sócio-econômico local, tanto nos aspectos econômico-empresários territoriais, quanto os aspectos intangíveis e imateriais, com a qualidade urbana a difusão de redes de relações institucionais e a valorização das culturas. Ou seja, são estruturas que contribuem para a diminuição permanente das barreiras para o desenvolvimento da comunidade local, através do potencial do capital social local, e da redução dos custos de transações por parte das empresas, do melhoramento da qualidade social e aumento os valores locais do bem público.

Segundo a OIT<sup>12</sup> (2001, p.11 *apud* GOEDERT, 2005, p. 160), uma agência de desenvolvimento local, pode ser definida como um “[...] instrumento criado para operacionalizar as estratégias de desenvolvimento local [...]”, isto é, promover a atividade produtiva, a inovação e o desenvolvimento tecnológico, para enfrentar os problemas de desemprego e de desequilíbrios socioeconômicos, em suma “para gerir as mudanças estruturais requeridas num dado território.”

Casarotto (2002, p. 52), sintetiza ADR como sendo “[...] uma estrutura técnica do tipo plataforma institucional de ação regional, destinada a promover a articulação e a potencialização de ações e projetos destinados à valorização territorial e econômica.” Para tal, segundo ele, realiza a identificação de problemas de desenvolvimento setorial ou global, seleciona e promove projetos que tendem a tornar eficazes as soluções. A figura representa este argumento, no qual uma articulação das competências, de acordo com cada papel que os atores desempenharam no processo, além da estruturação por meio de cadeias de

---

<sup>11</sup> FORMEZ, R. **L'agenzia locale di sviluppo**. [S.l.: s.n.], 2001. Disponível em: <[www.sviluppolocale.formez.it/docs/agenzia\\_locale.pdf](http://www.sviluppolocale.formez.it/docs/agenzia_locale.pdf)>

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho. **Instrumentos para o desenvolvimento local**. DelNet Working Papers, 2001.

fornecimento de grandes empresas e os consórcios de desenvolvimento, tem a finalidade de uma maior otimização do processo de competências e adequação dos aglomerados.



FIGURA 01 – AGLOMERADO ESTRUTURADO (PLATAFORMA INSTITUCIONAL) DE UMA ADR  
 FONTE: CASAROTTO (2002, p. 56).

### 3.2.1 As formas globais das ADRs

A principal característica de uma ADR é sua posição de vigilante sobre uma dada região. Para que isso aconteça, de acordo com EURADA (1999), deve estar inserida na vida econômica, social e cultural da região, ou seja, deverá ter a função de um observatório que necessita de:

- a) compreensão das demandas e potenciais de uma dada área geográfica;
- b) forte habilidade de trabalhar com as estruturas econômicas, culturais, sociais e políticas já existentes na região; e

- c) padrão de intervenção realmente concreto e operacional, de modo que o trabalho possa ser reconhecido como útil e importante econômica e socialmente, pelo estímulo à criação de novos empregos, novas oportunidades e novas soluções.

A classificação para distinguir os diferentes tipos de ADRs, considera duas categorias principais, de acordo com FIEP:

a) pela sua origem:

- agência criada por governo;
- agência existente dentro de organizações públicas locais e regionais;
- agência fundada por organizações públicas locais e regionais;
- agência independente, fundada por parcerias público/privadas.

B) pela sua atividade:

- agência estratégica;
- agência operacional global e territorial;
- agência operacional setorial;
- agência operacional funcional.

Uma agência criada por um governo central tem a vantagem de ter a disponibilidade de recursos financeiros para sua missão. Seu grande problema é o distanciamento da realidade local e o não envolvimento dos atores do território por ser essencialmente pública.

A agência criada dentro de (ou por parceria entre) organizações públicas locais ou regionais está, obviamente, mais perto da realidade local, e demonstra um bom conhecimento da realidade. Contudo essa origem gera uma dependência dos canais da hierarquia burocrática, podendo transformá-la em uma organização menos operacional do que seria desejável.

Quando uma autoridade pública local ou regional cria uma agência independente da sua própria estrutura, esta pode tomar decisões mais rápidas e também pode estar mais perto dos corpos executivos regionais. Pode acontecer também aqui o não envolvimento dos atores do território por ser essencialmente pública, embora possa ser contornado ou minorado o problema por um esquema de gestão público/privada.

As agências sustentadas a partir da relação público/privado têm, na maioria dos casos, habilidade para combinar pontos de vista e interesses públicos e privados, tanto para a definição de metodologias como para o estabelecimento de

objetivos. Face à economia, às tendências sociais e políticas atuais, elas parecem ser estruturas que terão um significativo crescimento no futuro. De fato, a coordenação entre a capacidade institucional do setor público com as aptidões operacionais do setor privado, pode ser um modelo alternativo real para implementar e promover modelos de desenvolvimento econômico, regional e local.

As agências estratégicas têm como objetivos próprios: a obtenção, tratamento e difusão de informação sustentada em bases de dados; estudos de pesquisa setoriais e globais nos setores social e econômico; promoção integrada regional em termos nacionais e internacionais; informação de suporte a MPMEs e promoção do conhecimento do potencial endógeno.

As agências operacionais globais têm como principal objetivo o estabelecimento, a promoção e a divulgação dos projetos de desenvolvimento intersetorial. São habitualmente animadoras de projetos de intervenção para a reestruturação de redes econômicas, envolvendo as MPMEs e o setor público. Contudo, têm que ter em conta as funções das agências estratégicas e é por isso que, em muitos casos, ambas agem em conjunto ou dentro da mesma organização.

As agências setoriais são estabelecidas para promover um setor específico da vida regional, como a cadeia têxtil/confecções, o comércio varejista ou o artesanato, entre outros, ou seja, promovem, implementam e dirigem projetos específicos para uma área específica.

As agências funcionais referem-se a uma determinada função: tecnologia, emprego, crédito, educação/capacitação, podendo ser multissetoriais ou referirem-se a um único setor ou cadeia produtiva (agências funcionais/setoriais).

Face ao exposto, e pelas várias experiências bem sucedidas, pode-se dizer que as regiões mais deficientes ou menos desenvolvidas beneficiam-se mais da criação de agências sustentadas numa parceria público/privado com estruturas operacionais estratégicas e globais, como afirma FIEP. Historicamente a evolução das agências europeias mostra que, como relatado acima, a partir da década de 1960, as ADRs evoluíram da característica pública, estratégica, de grandes territórios, para, na década de 1990, tornarem-se parcerias público/privadas, referentes a territórios menores (microrregiões), estratégicas e operacionais, podendo ser territoriais globais ou setoriais (ou setoriais/funcionais) conforme a característica da microrregião.



Também a partir de 1990, prevalecem as agências com características mais de articulação (plataforma interinstitucional) do que de execução, tendo com isso, número reduzido de colaboradores. Uma agência desse tipo executa apenas o que seus associados ainda não executam, sendo mais uma integradora/coordenadora.

Esse mais recente tipo de agência deve ser regido pela ótica do setor privado e deve subsistir em função dos serviços e projetos que são capazes de prestar, ou seja, “[...] uma ADR deve ser uma empresa do desenvolvimento.” (FIEP)

As ADRs baseadas na parceria público-privada são instituições de promoção econômica concebidas como empresas, que devem atuar como tal e que “[...] contam com a confiança e a participação do setor empresarial territorial e das instituições financeiras e acadêmicas regionais.” (LLORENS, 2001, p. 170)

Atualmente existem na Europa os mais diversos tipos de ADRs. Algumas são estratégicas, públicas, com mais de 600 colaboradores (Grã-Bretanha) até algumas de pequeno porte (8 colaboradores), público/privadas, de caráter de integração numa microrregião. São exemplos as ADRs provinciais da Emilia Romagna, na Itália.

A Ervet, agência de desenvolvimento da região da Emilia Romagna, criada em 1974, é um exemplo de agência autônoma, com participação majoritária do setor público, operando num grande território. É estratégica, global (multifuncional) e, para operacionalização apoiou a criação de uma série de agências setoriais, funcionais ou territoriais. (FIEP)

Um exemplo de agência territorial (multissetorial) é a da província de Ferrara, também na Emilia Romagna, Itália, criada em 1996. Como a região não tem um setor predominante, trabalha com a grande maioria do setores/cadeias produtivas. É uma parceria público/privada local com participação da Ervet. Assim como, “[...] no Brasil, um caso de ADR territorial é a da Região Serrana, em Lages, Santa Catarina, onde também não há uma aglomeração produtiva predominante.” (FIEP)

Um caso de ADR setorial é a Centro de Informação Têxtil (Citer) da Emilia Romagna, localizado em Carpi, na província de Módena. A região é predominantemente têxtil/confecções. A Citer trabalha com o trinômio informação-capacitação-tecnologia, tendo alguns produtos fixos de informação sobre moda, atuando como um articulador de programas de desenvolvimento da empresas locais em capacitação/qualificação e desenvolvimento de tecnologias. É considerado um

consórcio público/privado composto de instituições públicas e privadas locais, além de 420 empresas locais, ou seja, é “uma ADR local, mas que presta serviços também em outras províncias da Emilia Romagna.” (FIEP)

Um caso de ADR setorial/funcional é o Parque Científico Tecnológico Centúria, na província de Cesena, Emilia Romagna, voltado à cadeia agroalimentar. Também é uma parceria público/privada, montando programas de desenvolvimento para as empresas locais e possui um reduzido quadro técnico (um superintendente mais quatro gestores de projetos), com ênfase na expertise tecnológica.

Vê-se, portanto, que não há um tipo padrão de ADR. A escolha entre uma forma de ADR territorial, global, setorial ou funcional dependerá das características econômicas do local. Mas há uma convergência para parcerias público/privado em pequenas regiões, com função integradora e quadro de colaboradores/técnicos enxuto.

### 3.2.2 A importância das ADRs

As agências têm um papel fundamental que, de acordo com Goedert (2005, p. 165) se expressa na forma de:

- a) desenvolvimento e implementação de programas regionais estratégicos;
- b) estudos e base de dados;
- c) consultoria/reestruturação de empresas;
- d) consultoria de assistência à criação de empresas;
- e) formação empreendedora e de articuladores, agentes públicos;
- f) engenharia financeira;
- g) internalização das empresas; e,
- h) promoção da inovação, bem como transferência de tecnologia e procura de investidores estrangeiros.

O maior conhecimento do contexto econômico e ambiental e a proximidade dos agentes sociais regionais permitem às ADRs aproveitar melhor os recursos naturais, humanos, físicos e financeiros disponíveis, colocar de maneira eficiente os elos produtivos e comerciais na estrutura econômica territorial, formular mais adequadamente os projetos de investigação científica e a política tecnológica

apropriadas e facilitar a articulação estratégica entre os diversos atores sociais territoriais. (LLORENS, 2001, p. 170)

As ADRs também têm uma função ativa no processo do desenvolvimento em torno da região, promovendo as ações que irão ao encontro das necessidades locais e regionais da área geográfica estabelecida, de forma a buscar mecanismos de relações e transações de todos os agentes envolvidos no processo, assumindo determinados papéis, destacando-se, de acordo com FIEP:

- a) estímulo à formação dos observatórios sócio-econômicos: criação de observatórios locais, estímulo à formação de grupos de pesquisas, para realizar levantamento de indicadores, dados estatísticos, prospecção de mercado entre outros;
- b) promoção de desenvolvimento endógeno: consultoria em agricultura, comércio e indústria, apoio à criação de empresas e à transferência de tecnologias, valorização dos recursos locais, constituição de relacionamentos e manutenção das transações existentes;
- c) promoção de políticas de intervenção: delineamento de políticas de desenvolvimento regional, fornecendo assistência aos grupos locais, para que possam trabalhar em projetos estruturantes;
- d) estímulo ao desenvolvimento exógeno: incentivo à formação de parcerias e alianças entre empresas e instituições;
- f) promoção de ações direcionadas ao setor de turismo: estudar o turismo local;
- g) promoção da região: produzir material de promoção e de apresentação do território, campanhas, participação em seminários e feiras de negócios; e,
- h) ação de internacionalização: ligações com os principais centros econômicos, tanto direta como indiretamente, através de redes e corpos especializados.

Para que os objetivos das ADRs sejam plenamente atingidos, segundo Goedert (2005, p. 167), faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos que garantam uma maior efetividade nas ações e uma sinergia das partes envolvidas, através de uma política de governança.

### 3.2.3 Serviços específicos das ADRs

Conforme experiência da Rede de ADRs do Paraná<sup>13</sup> e, segundo FIEP, no que diz respeito ao estímulo do espírito empresarial, a questão será, acima de tudo, desenvolver ações que visem:

- a) promover um espírito empresarial na população, efetivado através de campanhas pela mídia: imprensa local, rádio, televisão, ou mesmo campanhas utilizando *posters*;
- b) identificar portadores de projetos, de modo a permitir a sua implementação concreta pela oferta de serviços de informação sobre os procedimentos e ajudas para a ativação de um negócio;
- c) formar os empreendedores, no seu sentido mais vasto (financeiro, Marketing, entre outros), em certos casos poder realizar uma abordagem setorial (novas tecnologias, turismo) ou visar um público alvo particular (desempregados de longa duração, mulheres, minorias étnicas);
- d) prestar assistência nos primeiros passos da empresa sob forma de orientação;
- e) financiar os primeiros passos do negócio;
- f) cooperar com universidades de modo a favorecer resultados paralelos.

Será evidente que, excetuando as grandes agências de desenvolvimento, isto é, as que abrangem regiões importantes no que se refere à sua população, é praticamente impossível para uma agência de desenvolvimento ir ao encontro de todas as necessidades de uma região e oferecer um vasto leque de ferramentas e de serviços. Desse modo, devem ser orientados por três funções principais:

- a) consulta e sintonia com os atores locais/regionais;
- b) complementaridade e desenvolvimento de sinergias entre as ações e os deveres de tais atores;
- c) parceria entre os atores.

Em resumo, as principais tarefas da agência irão consistir na obtenção de um consenso político em torno de uma estratégia de desenvolvimento econômico

---

<sup>13</sup> Entrevista com assistente na coordenação da Rede de ADRs no Paraná, Táras Antonio Dilay. Informação Verbal.

local e em assegurar a disponibilidade de fundos públicos e privados para a implementação dessa mesma estratégia, ou, por etapas, conforme FIEP:

- a) definição da estratégia;
- b) mobilização de todos os atores, incluindo os políticos, em torno da estratégia;
- c) mobilizar fundos com o objetivo e efeito de "alavanca";
- d) identificar projetos piloto, ou de demonstração;
- e) promover a concessão de apoio financeiro;
- f) atração de investimento do setor privado; e,
- g) manutenção de um nível de qualidade.

A estratégia ou plano de negócios de uma agência deve traduzir muito claramente os seus objetivos a curto prazo, as suas estratégias a médio prazo, e os resultados que se pretendem atingir e avaliar através dessas estratégias.

Dessa maneira, uma ADR deve ser conhecida, utilizada e reconhecida na sua área de intervenção e influência pelos atores regionais, como sejam: as MPMEs, as autoridades locais e os movimentos cívicos. É por isso que estes atores devem estar envolvidos num número significativo de ações a curto prazo, que são apenas o começo de um projeto de desenvolvimento a longo prazo, composto por uma combinação permanente de diferentes aproximações sistêmicas à realidade regional. (FIEP)

Ainda, de acordo com Llorens (2001, p. 203-204), o objetivo último de uma agência de desenvolvimento econômico regional é potencializar a capacidade de inovação do território, entendida em sentido amplo, isto é, incluindo não somente as inovações de produto e processo mas, principalmente, de gestão e organização. Em outras palavras, trata-se de construir um entorno territorial inovador de serviços avançados para empresas, a fim de assegurar a inovação tecnológica empresarial do tecido produtivo territorial. Com isso,

pretende-se colocar à disposição das MPMEs locais, uma avançada infraestrutura técnica que lhes facilite o difícil acesso a um conjunto de soluções e serviços, de forma autônoma e independente, dado seu tamanho reduzido, sua frágil predisposição à cooperação empresarial, sua distância e o desenho inadequado dos instrumentos de fomento a partir do nível central do Estado. (*Idem*)

Essas ações podem se concentrar em programas específicos desenvolvidos por uma ADR, a qual deve tornar-se um elemento integrador desse novo tipo de intervenção econômica articulada localmente. Além da agência, “[...] o entorno territorial inovador pode incluir institutos tecnológicos setoriais, centros de empresas e inovação, redes de informação empresarial, entre outros.” (LLORENS, 2001, p. 204)

### 3.2.3.1 Serviços financeiros a empresas

Além dos créditos clássicos propostos por bancos, existe um vasto leque de instrumentos financeiros para ajudar as empresas. Estes abrangem desde subsídios a concessões de capital de risco. Em alguns países europeus as agências de desenvolvimento investiram na gestão de tais instrumentos financeiros a favor das empresas e, noutros países, limitaram-se a criar processos aplicativos para autoridades regionais ou locais que possibilitem a concessão do apoio.

Entre os tipos de assistência financeira mais utilizados, devem ser mencionados, de acordo com FIEP:

- a) subsídios, que podem variar segundo sua característica, desde ajuda à criação de empresas, ao desenvolvimento de empresas existentes, à introdução de novas tecnologias, ao investimento no estrangeiro, entre outros;
- b) empréstimos de longo prazo, com taxa de juro reduzida;
- c) participação no capital, isto é, nas operações de capital inicial e de risco, ou operações de capital de risco para desenvolvimento tecnológico; e,
- d) concessão de garantias, como fundos de seguro ou de segurança mútua.

Paralelamente a estas técnicas diretas de assistência financeira existe também certo número de ações de apoio indireto, das quais se destacam:

- a) apoio à pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
- b) assistência a uma gestão de controle e monitoramento;
- c) disponibilidade de terrenos em zonas de atividade industrial ou parques tecnológicos;

- d) disponibilidade de espaços em edifícios ou incubadoras de empresas; e.
- e) atração de Investidores Estrangeiros.

As assistências indiretas são utilizadas pela grande maioria das agências de desenvolvimento, com medidas mais tradicionais, como missões técnicas, cooperação com estruturas nacionais especializadas, campanhas informativas ou também participação em feiras de negócios ou exposições.

### 3.2.4 Constituição das agências e sua sustentabilidade

A constituição de uma agência depende de várias etapas que incluem: as fases de sensibilização, a fase de promoção, a fase de constituição e legalização, a fase implantação e a fase de consolidação. A seguir serão descritas as fases de cada processo, segundo Lazarte<sup>14</sup> (2000, p. 01-07 *apud* GOEDERT, 2005, p. 168-169)

#### a) Fase de sensibilização:

- analisar as possibilidades e as condições sócio-econômicas e políticas;
- fazer uma primeira apresentação, demonstrando o processo metodológico, os atores participantes do processo; e
- organizar um comitê de apoio: para conduzir o processo.

#### b) Fase de promoção:

- preparar um perfil para a constituição de uma agência de desenvolvimento: instrumentos para operacionalizar as políticas de promoção por meio de mecanismos participativos, que deverá contemplar uma proposta de área geográfica, um diagnóstico territorial, a identificação de prioridades, a proposta de uma estrutura para seu funcionamento e a proposta de orçamentos;
- realizar um exercício participativo, com ênfase no processo de reflexão contínua;

---

<sup>14</sup> LAZARTE, H. A. **Constitución de las agencias de desarrollo econômico local**: los passos a seguir, [S.l.: s.n.], 2000. Disponível em: <[www-ilomirror.cornell.edu/public/spanish/employment/led/publ/agencias.htm](http://www-ilomirror.cornell.edu/public/spanish/employment/led/publ/agencias.htm)>

- orientar os interessados a respeito dos enfoques do desenvolvimento. do marco conceitual e operativo da agência, da organização e funcionamento de uma agência;
- ampliar a conceitualização a respeito do desenvolvimento local, a fim de identificar as expectativas;
- garantir um marco conceitual e operativo unificado entre as entidades e instituições;
- avançar na determinação da organização e do funcionamento;
- promover e estimular um ambiente político nacional favorável;
- desenvolver outras atividades como: investigar os mecanismos financeiros e creditícios, estimular organizações de comissões específicas, investigar o caráter legal e jurídico de constituição, iniciar o trâmite para obter a personalidade jurídica e estabelecer uma organograma.

c) Fase de constituição e legalização:

- formar uma junta diretiva provisória e um Comitê de Apoio;
- preparar os estatutos e regulamentos de operação;
- formar a assembléia geral da ADR;
- aprovar os estatutos e regulamentos internos;
- negociar, aprovar e firmar um contrato de apoio técnico e financeiro;
- fortalecer as organizações locais e governos locais;
- selecionar e contratar a equipe técnica da ADR;
- capacitar a equipe técnica;
- alojar a infra-estrutura de apoio; e
- nomear um conselho consultivo.

d) Fase da implantação:

- elaborar um plano operativo anual, que contemple os primeiros projetos de promoção econômica;
- realizar as atividades de planejamento estratégico institucional;
- preparar uma estratégia para a auto sustentabilidade econômica;
- desenvolver uma estratégia para consolidar o trabalho em rede;
- propor pressupostos de operação e de inovação;
- organizar os mecanismos para selecionar as idéias e projetos;
- transferir as experiências técnicas;



- consolidar a informação básica para o diagnóstico econômico;
  - organizar os bancos de informação, baseado nas oportunidades de mercado, de financiamentos, de formação, e de intercâmbio tecnológicos;
  - definir a estratégia geral;
  - organizar a administração interna; e
  - definir e firmar os convênios.
- e) Fase de consolidação:
- revisar e “autoavaliar” o desempenho;
  - preparar e aprovar um plano diretor;
  - promover e gerir iniciativas de inovação e prestação de serviços;
  - estabelecer acordos com diferentes fontes de financiamento;
  - diversificar o portfólio de promoção da inovação; e
  - diversificar as fontes de financiamentos.

Com referência à sua sustentabilidade, conforme Goedert (2005, p. 170), as principais dificuldades enfrentadas pelas agências de desenvolvimento seriam:

- a) a fragmentação da oferta e serviços;
- b) a imagem de serviço público com as MPME's;
- c) a possibilidade de oferta de serviços contínuos;
- d) a definição de parâmetros de desenvolvimento e de governança;
- e) a definição do que é necessário, ou a integração das idéias;
- f) a aceitação de sacrifícios por parte dos atores envolvidos;
- g) a definição de metas compartilhadas;
- h) os objetivos focados em resultados somente a curto prazo;
- i) a falta de instrumentos para estimular os investimentos; e,
- j) o equilíbrio de ganhos monetários e as atividades de regionalização e de desenvolvimento de uma ADR.

Um outro problema que norteia as agências de desenvolvimento é a sua fonte de renda, pois “[...] não podem depender sempre de subvenções governamentais para sua manutenção. É preciso criar uma independência de maneira que ela possa ser auto-sustentável.” (GOEDERT, 2005, p. 170)

Algumas agências européias dispõem de fonte de rendas provenientes da participação no capital das MPMEs, do faturamento das consultorias ou dos honorários de apoio/suporte, da consultoria às autoridades locais, da organização de

seminários, das atividades de promoção, do fornecimento, formação e capacitação, da venda de produtos através dos centros de comércio, como é o caso da agência da Polônia. (EURADA,1999).

A qualidade do pessoal das ADRs é um fator determinante para sua sustentabilidade por se tratar de um trabalho no qual a transparência e a eficiência técnica, aliadas ao estilo das relações humanas e dos contatos pessoais, devem possibilitar a geração de um alto grau de confiança entre os empresários da região, superando a suspeita e o desconhecimento mútuo que tradicionalmente existe na velha administração pública, no setor empresarial e nos demais atores sociais territoriais. Em tudo isso influi o entorno legal e institucional em que opera a ADR ou “[...] o entusiasmo e a lucidez com que os dirigentes políticos territoriais apóiam uma estratégia de desenvolvimento própria, baseada no fomento dos recursos endógenos, na promoção da inovação tecnológica e na maior articulação da base produtiva territorial.” (LLORENS, 2001, p. 175)

### 3.2.5 Obstáculos à implantação das ADRs

As novas agências são, na maioria dos casos, criadas inicialmente com um pequeno grupo de pessoal técnico - organizado por um superintendente, que tenta ser financeiramente independente, assim, “uma nova agência é acima de tudo uma equipe técnica que vai fazer algo nunca feito por nenhuma das estruturas já existentes ao nível regional.” (FIEP)

Dessa forma, as atividades devem ser realizadas de forma profissional, rigorosa, mas também com alguma humildade, no sentido que, de forma consciente ou inconsciente, se gera uma nova dinâmica que vai mexer no quadro das competências técnicas instaladas, mas, sobretudo e o que é mais delicado, no equilíbrio institucional. Há, pois que promover uma atitude de contínua aprendizagem sobre novas formas relacionais, técnicas e interinstitucionais.

De acordo com FIEP,

[...] um dos melhores caminhos para estagnar uma nova ADR é quando a sua administração e, acima de tudo, os seus colaboradores, começam a discutir grandes projetos que dependem demasiado do poder nacional ou

internacional, esquecendo pequenas ações concretas ou projetos que, algumas vezes, estão 'na porta ao lado'. [...] Passar alguns meses a discutir a política financeira do governo, ou a aguardar que as autoridades nacionais tomem a iniciativa de resolução de determinado problema é o mesmo que reconhecer que as ADRs não são úteis como corpos técnicos de base interinstitucional.

Elas devem ser capazes de encontrar o seu próprio "mercado", isto é, a criação de sinergias e mudanças locais de efeitos positivos e duradouros. Devem ser capazes de conquistar o respeito dos outros, e isto apenas é possível pelo alcance de resultados operacionais concretos.

Os principais impasses encontrados na implantação, segundo Goedert (2005, p. 220), estão relacionados ao processo de articulação dos atores envolvidos, a definição dos papéis das instituições envolvidas, a disseminação das informações na região, a abordagem de formação de parcerias das entidades, a intervenção pública e a falta de continuidade dessas instituições, a sobreposição de papéis dos atores envolvidos e a escassez de recursos financeiros.

Não se deve ignorar que a criação de uma ADR é uma atitude que implica grandes mudanças, o que se verifica tanto ao nível das relações institucionais regionais, pelo posicionamento que aquela estrutura toma, como ao nível técnico pelas inovações introduzidas, que, note-se, não têm necessariamente que implicar a substituição, ou sobreposição, das competências regionais instaladas. (FIEP)

Segundo os princípios metodológicos para a criação de uma agência de desenvolvimento, publicado pelo *Conseil National des Économies Régionales et de la Productivité* (EURADA, 1999, p. 329), "[...] a agência deverá ser transformada num corpo que seja capaz de ficar distante das rivalidades e ambições políticas, mantendo as operações e debates focados nos problemas de desenvolvimento." Os parceiros deverão considerar a agência como território neutro e "[...] esta tarefa está longe de ser simples mas, no caso de ser bem sucedida, adquire um status e uma posição privilegiada, permitindo obter um melhor reconhecimento do seu papel e por conseguinte, executá-la melhor." (EURADA, 1999, p.330)

#### 4 A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM CRISSIUMAL/RS

Para a análise da implantação e desenvolvimento da instituição no município de Crissiumal, no Rio Grande do Sul, é importante dividir o estudo da seguinte maneira: a primeira parte pretende analisar a situação sócio-econômica de Crissiumal até os anos 1990; a segunda faz a descrição do momento histórico e da implantação do “Pacto Fonte Nova”; e a terceira parte discute os resultados obtidos pela instituição, através de indicadores de efetividade do programa (crescimento populacional, número de propriedades rurais e faturamento bruto destas, geração de emprego e arrecadação tributária).

##### 4.1 A SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DE CRISSIUMAL

Com uma população de 15 mil habitantes, de acordo com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Crissiumal se situa no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, inserido na Microrregião Celeiro, às margens do Rio Uruguai.

O município é relativamente novo, emancipado em 1954 e possui mais de 2,2 mil propriedades rurais com área média de 11 hectares (FAMURS). Desde sua emancipação, teve sua economia voltada para a produção de subsistência e monocultura da soja.

A realidade sócio-econômica na qual a cidade se inseria, principalmente no período de 1950 a 1990, considera os seguintes aspectos, de acordo com a base de dados do Pacto Fonte Nova:

- a) enquanto a população do Rio Grande do Sul aumentou 11,48% entre 1991 e 2000, a população da região Celeiro, na qual se inclui o município de Crissiumal, diminuiu em 13,1%;
- b) as mais de 22 mil pessoas que abandonaram a região nesse período migraram principalmente para as áreas mais industrializadas do Estado. No eixo Porto Alegre/Caxias do Sul, neste mesmo período, a população

aumentou 17%. Vale do Caí 18%, Vale dos Sinos 24% e Litoral Norte 28.5%:

- c) a região perdeu principalmente jovens, como conseqüência da falta de empregos; e empreendedores, que se desinteressaram e transferiram capitais e tecnologia;
- d) o baixo nível de industrialização e a falência do modelo agrícola fundamentado na monocultura de pequenas propriedades rurais reduziram significativamente o Produto Interno Bruto (PIB) na região. Em 2000, dos 21 municípios da região Ceileiro, 07 tinham PIB *per capita*<sup>15</sup> inferior a US\$ 2 mil por habitante, contra uma média de US\$ 5,2 mil no Estado;
- e) o município de Crissiumal contava com uma população de 30 mil habitantes na década de 1950, mas com o avanço das lavouras de soja e trigo, foi reduzida em 50%, chegando a pouco mais de 15 mil habitantes em 2000.

Na busca por alternativas para reverter a situação, foi desenvolvido o Programa de Fortalecimento da Atividade Leiteira, Via Lácteo, em 1996, como forma de potencializar uma atividade produtiva local. O Via Lácteo buscou, através de cursos intensivos, trabalhar informações sobre sanidade animal, alimentação de bovinos, melhoramento genético entre outros. A primeira fase contou com a participação de 460 produtores de leite, que além da ajuda de custo receberam R\$ 200 para melhoria das instalações, alocados pelo poder público municipal. Antes do Via Lácteo, a produção leiteira de Crissiumal era de 40 mil litros por dia. Após a implantação do programa a produção passou a 95 mil litros por dia. (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 02)

Observa-se então que os atores locais, frente aos problemas sócio-econômicos presentes em seu território, passaram a elaborar novas políticas de desenvolvimento, com a iniciativa primeira do governo municipal, e através de atividades que viabilizassem o setor agropecuário (base econômica do município), sem alterar a estrutura do espaço agrário, organizado em pequenas propriedades. (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 02) Essas atividades foram facilitadas por “[...] potencialidades ambientais (um microclima semelhante ao tropical nas vertentes do

---

<sup>15</sup> Define-se PIB *per capita* como o valor do PIB global dividido pelo número absoluto de habitantes de um país ou região.

rio Uruguai) e sociais (uma cultura propícia à cooperação), além da valorização da agricultura familiar.” (*Ibidem*, p. 01)

#### 4.2 A IMPLANTAÇÃO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O sucesso alcançado pelo Via Lácteo e a experiência de bom entendimento e união das lideranças locais levou a comunidade e o governo municipal, em primeira instância, a repensar seu atual “modelo” de desenvolvimento.

Assim como no Via Lácteo, fazia parte das preocupações dos atores envolvidos neste processo, a necessidade de buscarem-se melhorias para o pequeno produtor rural, visando à agregação de renda, de modo a evitar o elevado êxodo rural, além das migrações para outras regiões. Os principais beneficiários do programa seriam os proprietários ou arrendatários de imóvel rural que com no mínimo 80% de renda familiar proveniente da agricultura, com mão de obra familiar. (SEBRAE)

As ações iniciais da Prefeitura Municipal e dos agricultores foram palestras com representantes da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), visitas a outros municípios do Estado, além de conhecerem novas experiências de desenvolvimento no Paraná e Santa Catarina, em outubro de 1998.

Um dos momentos importantes do programa aconteceu em novembro de 1998, quando, por iniciativa da EMATER, os alunos do ensino médio da Escola Municipal Ponche Verde realizaram uma pesquisa sobre a dependência de alimentos no município. E, “com uma relação de 84 alimentos e bebidas em mãos, os estudantes visitaram todos os estabelecimentos comerciais do município, descobrindo que destes, 75 produtos eram ‘importados’ de outros municípios, regiões e Estados.” (PACTO FONTE NOVA) Em um município com mais de 2,2 mil propriedades rurais, em 1998, com área média de 11 hectares e mais de 60% da população vivendo na área rural, apenas 09 alimentos eram produzidos com auto-suficiência. A pesquisa revelava a “importação” mensal de dez mil quilos de frango, nove mil quilos de feijão, sete mil litros de aguardente, além de lácteos, alho, defumados, conservas, bolachas, entre outros.

Assim, pode-se afirmar que o Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial de Crissiumal – ou simplesmente ADR Pacto Fonte Nova – nasceu em dezembro daquele ano, com a realização do Primeiro Seminário de Alternativas da Agricultura Familiar, que reuniu cerca de 500 produtores rurais, ocasião em que foi divulgada a pesquisa da dependência de alimentos. Pode-se afirmar que a viabilização inicial para as atividades veio do poder público municipal, como forma de incentivos à participação dos produtores e material necessário para socialização das atividades.

Do seminário com os produtores nasceu a necessidade de envolver os comerciantes, pois os primeiros alegavam que, quando haviam diversificado, faltava-lhes oportunidade e valorização dos comerciantes. Foi assim que, no mês seguinte, realizava-se em Crissiumal o Segundo Seminário de Alternativas da Agricultura Familiar, organizado pela Associação Comercial e Industrial, com a presença de mais de 100 empresários.

Dentre os aspectos que mais preocupavam os comerciantes destacam-se:

- a) se haveria condições de produzir os alimentos/produtos com escala (volume), qualidade e preço compatível;
- b) se os produtores locais seriam “leais” a ponto de, ingressando no comércio local, deixarem de vender seus produtos de “porta-em-porta”;
- c) quem se responsabilizaria pela qualidade, apresentação, código de barras, entre outros.

Diante da preocupação dos comerciantes e com o apoio formalizado destes ao programa, os organizadores decidiram que faltava envolver um terceiro elemento na proposta: os consumidores.

Das reuniões realizadas foi construída uma agenda básica de prioridades: fazer um estudo de mercado, fornecer orientação técnica (com cursos, dias de campo, viagens de estudo), elaborar projetos em conjunto com os produtores, comerciantes e consumidores, levantar recursos financeiros através de parcerias e patrocínios, fornecer serviço de inspeção sanitária e construir um plano de divulgação dos produtos.

Assim, com a união de produtores, comerciantes e consumidores, foi criada formalmente, em março de 1999, a ADR Pacto Fonte Nova. Para facilitar aos consumidores a identificação dos produtos de origem no município, decidiu-se pela

criação de um selo de qualidade, a marca “Fonte Nova”, a partir de um concurso realizado entre técnicos, produtores e comerciantes.

Junto com a concepção da ADR, criou-se também o Serviço de Inspeção Municipal, que viria para liberar o alvará de inspeção municipal, e o “selo Fonte Nova”, já instituído, que atesta a qualidade e a origem dos produtos industrializados na colônia de Crissiumal àquelas agroindústrias dentro dos padrões mínimos exigidos pela vigilância sanitária.

A agência possui, desde seu início, uma Central de Apoio, cujo coordenador, cedido pela prefeitura, tem o papel de organização entre as diversas áreas do programa e apoio aos produtores e técnicos. Serviços como melhoria da imagem dos produtos, marketing do programa, participação em feiras, auxílio na busca de mercado, entre outros, são tarefas da Central de Apoio.

O Pacto Fonte Nova teve entre 1998 e 1999, a adesão de 14 agroindústrias. Em 2000 foi atingido o número de 21 empreendimentos e a meta para o final de 2002, 30 agroindústrias, se concretizou com a inauguração da Agroindústria Lucca, que industrializa sucos, *schmier* (geléia), licores e polpa congelada, todos derivados de abacaxi. Também em dezembro de 2002, os produtores ligados ao Pacto Fonte Nova, sentindo a necessidade de partir para uma forma de trabalho cooperado, criaram a Cooperativa das Atividades Agroindustriais e Artesanais do Pacto Fonte Nova, ou simplesmente Cooper Fonte Nova, que surgiu para consolidar o trabalho dos agricultores e fortalecer as atividades dos mesmos. A ADR contava em 2006 com 32 empreendimentos, sendo que a última agroindústria a obter o selo de qualidade Fonte Nova foi a Cooperativa dos Produtores de Boa Esperança, Município de Humaitá, que industrializa produtos derivados da mandioca, a qual possui 23 famílias associadas, sendo que 09 são do Município de Crissiumal.

A ADR em Crissiumal pode ser classificada como uma agência independente, fundada por parcerias público/privadas – apesar da mobilização inicial realizada pelo governo executivo municipal –, com estrutura operacional estratégica e global. Apesar de não se auto-denominar desta maneira, observa-se que suas atividades estão voltadas para informação, estudos do potencial endógeno e suporte a MPMEs, com objetivo central de promoção, ações para sustentabilidade e divulgação dos projetos de desenvolvimento, além de envolver majoritariamente as MPMEs e o setor público municipal.



Este laço de cooperação abrange também outros atores locais (não menos importantes) desde o início de sua mobilização e que compõe atualmente o quadro do Conselho de Administração, além da Prefeitura Municipal de Crissiumal:

- a) EMATER/Rio Grande do Sul;
- b) Associação Comercial e Industrial;
- c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- d) Sindicato Rural;
- e) Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi);
- f) Banco do Brasil;
- g) Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul);
- h) Caixa Econômica Federal;
- i) Conselho Municipal de Agropecuária;
- j) Associação dos Técnicos Agrícolas; e,
- k) Câmara Municipal de Vereadores.

A administração municipal, principal incentivadora do programa atualmente, apóia cada empreendimento com material de construção, bem como o apoio técnico necessário para o desenvolvimento da agroindústria, com disponibilidade de dois agrônomos, dois médicos veterinários e mais dois técnicos agrícolas, além de nutricionista e vigilantes sanitários da Secretaria Municipal de Agricultura. Além disso, no ano de 2007, implantou estrutura de comunicação com internet 24 horas no município. A EMATER, principal parceira, com seus técnicos envolvidos desde o início, continua apoiando o Pacto Fonte Nova, com sua equipe dividida em setores para melhor atender os produtores.

Além disso, outra instituição surgiu, a Cooperativa de Crédito Fonte Nova, a partir da dificuldade de alcance de crédito e da inflexibilidade das linhas já existentes na comunidade, e conta com a participação de forma comprometida e ativa pelos associados, também participantes da ADR.

O desafio enxergado pelo prefeito na época, Sr. Walter Luiz Heck, foi “[...] produzir para o mercado local reduzindo a dependência alimentar, retendo os recursos na comunidade e criando emprego e renda, através do empreendedorismo dos atores locais.” (HECK, 2006) Segundo ele, o que falta ao produtor é acreditar em si mesmo, pois “[...] o pequeno produtor rural tem condições de produzir alimento, transformá-lo, acrescentar valor a ele e comercializá-lo. Ele pode ter o ciclo completo”. (ROCHA, 2006)

#### 4.3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS EFETIVOS ATÉ 2006

A partir das ações do Pacto Fonte Nova voltadas para o fortalecimento das pequenas propriedades rurais, observou-se também a mudança de indicadores em torno de outros objetivos traçados. Os agricultores do município, que trocaram a monocultura pela produção de salames, vinhos, sucos, bebidas lácteas, vassouras, entre outros, puderam observar a evolução de alguns indicadores:

- a) fortalecimento e fixação dos produtores em suas propriedades:
  - em 2004, 62% da população fixava sua residência na área rural (CNM, 2007).
- b) crescimento do empreendedorismo:
  - em 2002, eram 31 novas agroindústrias e em 2005, mais de 50 (HECK, 2006);
  - produção de mais de 100 produtos internamente até 2005 (HECK, 2006); e,
  - melhoria na infra-estrutura de apoio e investimentos em outros setores (moveleiro e de calçados).
- c) melhoria na arrecadação e alocação financeira pública:
  - a cada R\$ 8,7 mil captados para a ADR, foi criado um emprego fixo (HECK, 2006);
  - o faturamento bruto das agroindústrias do Pacto Fonte Nova em 2005 foi de aproximadamente R\$ 3,1 milhões e foram gerados cerca de 260 empregos diretos (HECK, 2006);
  - a arrecadação com Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cresceu 108% - de R\$ 1,3 milhões em 1997, de acordo com o Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública (NUTEP) para R\$ 2,9 milhões em 2005 (ZERO HORA, 2006); e,
  - a receita total do município passou de aproximadamente R\$5 milhões (2000) para mais de R\$ 12 milhões (2005) – um crescimento de mais de 50% (FEE/RS).
- d) criação de estrutura no setor turístico:

- o município tornou-se rota de uma caravana semanal de produtores rurais, empresários e líderes comunitários interessados em conhecer a região. Criou-se, assim, a Rota Turística Mundo Colonial. Já mais de 370 excursões de diversos Estados visitaram a cidade desde a implantação do programa. Além disso, representantes do Pacto já participaram em feiras agroindustriais no Chile, Argentina, Itália, Alemanha e Estados Unidos (HECK, 2006).

e) construção de base de aprendizagem empresarial:

- uma equipe composta de técnicos, veterinários, agrônomos, entre outros profissionais, à disposição dos agricultores;
- ensino especializado na redução do uso de agrotóxicos e cultura orgânica;
- especialização em outros ramos, como a iniciativa do Programa Municipal de Fortalecimento da Suinocultura;
- o Via Lácteo, em oito anos, qualificou mais de 1,2 mil famílias de produtores rurais para a atividade leiteira, tornando o município um dos maiores produtores de leite do Estado (SEBRAE).

Entre os fatores que facilitaram a implantação e o alcance das metas, podem ser destacados:

- a) cultura: especialização na agricultura familiar;
- b) produção: intimidade no manejo da terra;
- c) geografia: microclima diferenciado na região;
- d) densidade institucional: acordo entre agricultores (produziriam novos produtos), comerciantes (colocariam os produtos em seus estabelecimentos) e consumidores, (comprometer-se-iam em dar preferência ao consumo dos produtos fabricados pelos agricultores do município) (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 03);
- e) oportunidades sociais: dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo o CNM (2007), tiveram evolução nos três sub-índices;
  - o IDH-M Educação passou de 0,822 em 1991 para 0,916 em 2000;
  - o IDH-M Longevidade passou de 0,754 em 1991 para 0,800 em 2000;
  - o IDH-M Renda passou de 0,603 em 1991 para 0,643 em 2000.

- f) inovação social e institucional:
- a criação de um clima social, onde é perceptível certa mobilização em favor do desenvolvimento local e uma aceitação à incorporação de novidades capazes de romper com inércias herdadas e ineficazes;
  - a existência de redes locais de cooperação, formais ou informais que tornam possível a realização de projetos comuns e que em determinados casos podem impulsionar diferentes formas de inovação;
  - a presença de instituições públicas, locais e regionais, que adotam uma atitude protagonista em apoio à inovação e o desenvolvimento territorial mediante a geração de iniciativas próprias, a negociação de acordos com outras instâncias públicas e privadas, ao mesmo tempo em que asseguram uma eficiente participação da sociedade civil nos processos de informação e decisão;
  - um esforço quanto a melhorias na formação de recursos humanos, podendo incluir desde o ensino em seus diversos níveis a qualificação e reciclagem de empresários e trabalhadores, até uma adaptação adequada de oferta formativa as demandas do saber fazer local (Méndez, 2002<sup>16</sup> apud RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 07);
- g) histórico de cooperação e associação: uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), para mensurar o nível de capital social das diferentes regiões do Estado, demonstra que “[...] a região Norte do Estado [onde se localiza o Município de Crissiumal] possui um apurado capital social e na cultura associativa uma de suas principais ‘vantagens competitivas’” (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 08); e,
- h) iniciativa e apoio público com verificação através dos diversos prêmios recebidos pelo poder executivo local:
- Certificado de Reconhecimento no Prêmio Gestor Público (Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul) em 2002 e 2003;

---

<sup>16</sup> MÉNDEZ, R. **Innovación y desarrollo territorial**: algunos debates teóricos recientes. EURE. Santiago. 2002, v. 28, n. 84, p.63-83. Disponível em <[www.scielo.cl/scielo/](http://www.scielo.cl/scielo/)>. Acesso em: 10/07/2007.

- Troféu do Prêmio Gestor Público (Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul) em 2003 e 2005: e,
- Prêmio Prefeito Empreendedor (SEBRAE/RS) em 2005.

Outra demonstração do apoio do poder público são as constantes palestras realizadas pelo Prefeito Municipal e por técnicos do Programa nos mais diversos municípios do Estado.

Por fim, observa-se que todas as comunidades territoriais dispõem de um conjunto de recursos (econômicos, humanos, ambientais, institucionais, culturais) o que constitui o que poderia denominar-se de potencial de desenvolvimento. Para tal, “[...] é necessário encontrar atores e estratégias coletivas capazes de mobilizar e atribuir valor a esses recursos de forma eficaz e inovadora.” (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 09) E essa busca em mobilizarem-se atores constituindo uma coletividade, em valorizar potencialidades locais, com vistas ao desenvolvimento é perceptível na experiência em questão.

O município de Crissiumal localiza-se numa região que pode ser considerado um território ou região periférica, ou seja, que se encontra subordinado à lógica excludente do processo de globalização. Caracteriza-se como um ator passivo no seu processo de desenvolvimento. No entanto, estas experiências constituem-se numa iniciativa ou tentativa, mesmo que discreta, de reduzir essa situação periférica e passiva, buscando o que pode chamar-se, provisoriamente, de uma “região inteligente”. (RAMBO; RÜCKERT, 2004, p. 06)

Levando-se em consideração a situação do Município antes e depois da experiência podem-se perceber duas realidades. Antes, Crissiumal era economicamente mais dependente e vulnerável à dinâmica econômica exógena, possuindo pouca autonomia. Isso pode ser entendido pelos produtos oriundos de fora do Município, hoje produzidos localmente. Com o Pacto Fonte Nova, uma experiência relativamente inovadora, construída coletivamente, os atores locais tornaram-se mais ativos no seu processo de desenvolvimento, podendo melhor atender as demandas e necessidades da sua da sua localidade, muito bem conhecidas pelos mesmos.

## 5 CONCLUSÃO

Partindo da pesquisa conceitual e histórica realizada a respeito de desenvolvimento local, observou-se que o tema é muito recente e parte, na maioria das formulações teóricas, da ocasião do pós Guerra, na qual se buscou alternativas para a reconstrução das economias afetadas. Percebe-se que, em paralelo a isto, um presente aumento de políticas inclusivas, com grande atenção à participação dos atores locais na gestão do desenvolvimento e reconstrução do papel dos administradores públicos, fato esse relatado nas ainda escassas experiências por diversos países e, no Brasil, na forma de associações de municípios e audiências públicas.

Por outro lado, surgem experiências de desenvolvimento baseadas em uma nova instituição, capaz de concentrar estudos e captar investimentos para o local, atualmente difundidas de forma ampla pela Europa: as Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Chegando ao Brasil, o conceito e resultados dos experimentos já realizados encontraram boa aceitação na região Sul, onde a tradição de associação facilitou sua aplicabilidade.

Ao final deste estudo observa-se que, em específico no município de Crissiumal, a característica empreendedora do governo executivo municipal – que se revela como diferencial – e a busca por uma alternativa à situação vigente de grande êxodo rural e limitação econômica, fizeram com que a implantação de uma ADR no local surgisse como solução inovadora e de resultados. Dessa forma, depois de cumpridos passos essenciais no sentido de uma “socialização do desenvolvimento” e disposição financeira do governo municipal, a ADR Pacto Fonte Nova surgiu com a participação de técnicos especializados (envolvimento da EMATER), no sentido de prover estudos técnicos sobre as potencialidades do município (considerando a falta destes) e, principalmente, engajamento da sociedade local (alunos municipais, produtores rurais, entre outros) que prosseguiu em todo planejamento.

A questão da expansão das “liberdades instrumentais” pode ser aplicada a esta experiência pelo fato de que oportunidades políticas foram ampliadas na forma de livre debate entre agentes locais, crítica e oposição aberta; também na abertura de oportunidades econômicas, observou-se a expansão da renda dos agentes

(produtores) e, principalmente, escolha livre e individual da direção de seu empreendimento. Na questão das liberdades sociais, é importante salientar o papel da capacitação quanto a ensino técnico produtivo especializado no alargamento da participação política e econômica, além da verificação do aumento nos sub-índices do IDH-M em 2000 no comparativo a 1991, fato que verifica a influência de dispositivos básicos no desenvolvimento. Quanto às garantias de transparência, estas podem ser verificadas por sua essência nas experiências de desenvolvimento local baseadas em ADRs pois, se o desenvolvimento depende da ação livre das pessoas, as agências por si mesmas proporcionam esta ação e confiança mútua.

Um ponto importante é que alguns obstáculos encontrados em diversos municípios brasileiros, de amplo conhecimento público – falta de confiança dos agricultores na própria capacidade, sentimento do poder executivo local de que qualquer organização local é um potencial adversário ao seu próprio poder, interferência político-partidária no planejamento destas organizações, falta de preparo dos próprios técnicos, queda na participação dos atores locais ao decorrer das organizações civis e participação em grande parte de homens, com “exclusão” das mulheres e dos jovens – foram superados sem muita dificuldade nesta instituição em Crissiumal, fato atribuído, novamente, ao histórico cultural e densidade do capital social da região.

Com os resultados notados em importantes indicadores relativos ao município de Crissiumal, pode-se considerar que a ADR Pacto Fonte Nova atingiu seus objetivos iniciais: reter e multiplicar recursos no território, reduzir o êxodo rural e despertar o empreendedorismo e cooperativismo nos produtores rurais.

Por fim, apesar do observado no caso acima, verifica-se que as ADRs não podem ser classificadas como modelo único de desenvolvimento local, mas sim como uma alternativa para reverter quadros de escassez de oportunidades, devendo ser adaptada às necessidades e características de cada região.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios**: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2. p. 379-397, abr/jun 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS (ABDL, 2004). **Liberalismo humanista**: Amartya Sen e o desenvolvimento. [S.l.: s.n.], 2004. Disponível em: <[www.abdl.org.br/article/view/388/1/81](http://www.abdl.org.br/article/view/388/1/81)>. Acesso em: 15/10/2007.

ASSOCIAÇÃO EUROPEIA DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO (EURADA). **Creation, development and management of RDA's**: does it have to be so difficult? Bruxelas, 1999. Disponível em: <[www.eurada.org/download/library](http://www.eurada.org/download/library)>. Acesso em: 01/08/2008.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - texto para discussão n. 630, Brasília, 1999.

CASAROTTO, R. M. **Redes de empresas na indústria da construção civil**: definição de funções e atividades de cooperação. 226 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 1999.

COBOS, V. J. (Org.). **Projeto turismo para o desenvolvimento da mesorregião grande fronteira do Mercosul**. Chapecó: Lexpel, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Relatório de dados econômicos 2007**. Disponível em <[www.cnm.org.br/economia/br\\_economia](http://www.cnm.org.br/economia/br_economia)>. Acesso em: 20/08/2007.

CRISSIUMAL agroindústrias: produção diversificada. **Zero Hora**, Porto Alegre, 08 jul. 2006. Disponível em <[www.laticínio.net/noticias.asp?cod=3732](http://www.laticínio.net/noticias.asp?cod=3732)> Acesso em: 17/09/2007.



FAURÈ, Y. A.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (FAMURS). **Informações Municipais**. Disponível em: <[www.famurs.com.br](http://www.famurs.com.br)> Acesso em: 17/09/2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ (FIEP). **Rede das Agências de Desenvolvimento Regional do Paraná**. Material de divulgação. Disponível em: <[www.fiepr.org.br/adr/](http://www.fiepr.org.br/adr/)> . Acesso em: 02/02/2008.

FRANCO, A. de. **Porque precisamos de desenvolvimento local, integrado e sustentável**. 2. ed. Brasília: Millenium, 2000.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL (FEE/RS). **Resumo estatístico**. Disponível em: <[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)>. Acesso em: 02/02/2008.

GOEDERT, A. R. **Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina**. 446 fl. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

HECK, W. 2006. **Material de divulgação do Pacto Fonte Nova**.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Tradução: Antonio Rubens Pompeu Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232 p.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões sub-desenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NÚCLEO DE ESTUDOS E TECNOLOGIAS EM GESTÃO PÚBLICA (NUTEP). **Dados estatísticos**. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br>>. Acesso em: 16/10/2008.

PACTO FONTE NOVA. **Material de divulgação - dados históricos**. Disponível em <[www.pactofontenova.com.br/historico](http://www.pactofontenova.com.br/historico)>. Acesso em: 17/08/2007.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

POLO RS Agência de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **O papel das Agências de Desenvolvimento**. Disponível em: <[www.polors.org.br](http://www.polors.org.br)>. Acesso em 17/08/2007.

RAMBO, A. G.; RÜCKERT, A. A. **Desenvolvimento territorial local/regional: a experiência do município de Crissiumal/RS**. In: ANAIS XVII ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. Gramado: 2004. p. 50-60.

RÊGO, L. (Coord.). **Desenvolvimento local integrado e sustentável: uma revolução silenciosa que contagia o Brasil**. Brasília: Sebrae Nacional (Unidade de Desenvolvimento Local), 2002.

ROCHA, D. Município do interior do RS mostra como superar pobreza no campo. **Revista Cultivar**, Pelotas, n. 101, out. 2006 Disponível em: <[www.ambienteemfoco.com.br/?p=1423](http://www.ambienteemfoco.com.br/?p=1423)>. Acesso em: 10/08/2008.

SARACENO, D. V. S. **O papel do terceiro setor na questão do desenvolvimento regional e local**. Salvador: [s.n.], 2007. Disponível em: <[www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7B417A07AA-CC70-4D3B-A0996BA13F08224%7D\\_\\_Artigo\\_01.pdf](http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7B417A07AA-CC70-4D3B-A0996BA13F08224%7D__Artigo_01.pdf)>. Acesso em: 23/08/2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. 1 ed. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Prêmio Prefeito Empreendedor**. Disponível em: <[www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br](http://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br)>. Acesso em: 15/10/2007.

SILVA, J. O. C. **Amartya Sen e o desenvolvimento**. 75 f. Trabalho Acadêmico (Programa de Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia do Porto, Porto, 2006. Disponível em: <[www.fep.up.pt/biblio](http://www.fep.up.pt/biblio)>. Acesso em: 10/07/2008.

SMITH, A. **Teoria dos Sentimentos Morais**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

BARQUERO, A. V. **Desarrollo local**: una estratégia de creación de empleo. Madrid: Pirâmide, 1988.

BARRETO, O. **Terceiro setor**: um novo espaço de sociabilidade pública? Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 9, n. 4, p.90-108, mar. 2000.

BORBA, R. A. V. Planejamento **estratégico e desenvolvimento local**: uma aplicação na cidade de Londrina. In: DALLA COSTA, A. J.; GRAF, M. E. C. **Estratégias de Desenvolvimento Urbano e Regional**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 62-81.

CHENERY, H. B. Development policies for southern Italy. In: FRIEDMAN, John; ALONSO, W. (Ed.). **Regional development and planning**. Cambridge: MIT, 1964.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Coord.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1995.

DINIZ, C. C. Global-local: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Coord.). **Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000. p. 02-29.

ISARD, W. **Location and space-economy**. Cambridge: MIT Press, 1956.

VILLAR, A. **Políticas municipales para el desarrollo econômico social**. Buenos Aires: Ciccus, 2007.